

ВУЗЫ РОССИИ: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ (материалы Зальцбургского семинара)

Западные менеджеры высшей школы считают, что стремление российских вузов выжить и надежда на то, что налоговая среда будет снова стабильной, недостаточны; необходимо развивать стратегию всеобъемлющих перемен. Далее, схема финансирования российского высшего образования непрозрачна, ощутимые реформы и финансовое планирование будут затруднены до тех пор, пока процесс не станет прозрачнее. Надо вводить плату за обучение. Решение вопроса финансирования является не только финансовым, но и социо-политическим, так как невозможно сохранить прежнюю систему бесплатного высшего образования.

Но университеты не могут полностью уйти в рыночную сферу без ущерба для своей традиционной сферы деятельности, и поэтому должны сохранять широкий диапазон этой деятельности. Университеты во всех странах борются с этим соблазном. Существует также горизонтальная и вертикальная фрагментация. Существует слишком много маленьких объединений, слишком много ведомств и специализированных программ, что наносит ущерб широкому образованию. Существует вертикальная фрагментация в системе средних базовых школ для наиболее престижных учебных заведений. Также существуют вопросы в связи с равенством доступа, так как есть препятствия на пути к высшему образованию из-за разницы в качестве среднего образования, особенно в сельской местности и в социальном контексте.

Регионы должны нести большую ответственность за ресурсы. Регионы лучше смогут принимать решения и использовать ресурсы, чем в ситуации, когда использование ресурсами регулируется из центра.

МОДЕЛИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ФЕДЕРАЛИЗМА В УПРАВЛЕНИИ УНИВЕРСИТЕТОМ

Существует ряд федеративных государств (Австрия, Индия, Германия, Канада, Малайзия, США и другие), каждое из которых имеет четкую структуру и форму федерации. Федеративная структура России частично является унаследованной, частично развивающейся.

Как принцип, федерализм предполагает централизованное государство с соподчиненными регионами, каждый из которых имеет определенную «юридическую самостоятельность» на условиях первоначальной добровольной дого-

воренности о разделении власти. При федеральной системе значительная доля власти передается регионам и существует протекционизм для малых образований. Основополагающие документы определяют, как могут быть изменены правила, т. е. путем постепенной обдуманной процедуры, которая может потребовать значительное большинство голосов и/или значительное большинство регионов. Они определяют принятие решений по спорным вопросам и основы суверенитета. В США, например, штаты сохраняют все права, которые в полной мере не переданы в центр; в европейской системе центр обладает решающим голосом.

Для вузов к важным решениям относится определение их миссии и воплощение ее в образовательные программы. В особенности точной формулировки требуют деятельность и сопутствующая ответственность национальных и региональных уровней власти и учебных заведений. Это предусматривает определение того, какое учебное заведение или уровень власти иницируют, утверждают и финансируют программы исследований и обучения; какие структуры субсидируют учебные заведения и программы, определяют стандарты приема, выпуска и, возможно, лицензирования; и какой уровень власти определяет критерии для назначения, продвижения, оплаты, нагрузки преподавателей и т. п.

В общем при региональной системе национальная или центральная власть выбирает генеральное направление, определяет социальные задачи и национальные приоритеты, предоставляет основные данные, может осуществлять или требовать финансового надзора и может осуществлять общее или целевое финансирование. Региональная структура — штат, область или провинция — может финансировать учебные заведения и/или региональные нужды, выделять финансы и/или определять цели, осуществлять проверки и определять политику обучения и руководства.

При смешанной рыночной системе вопрос о том, кто платит и кто принимает то или иное решение, является кардинальным. Выплата государственных средств на высшее образование может принимать форму единовременных грантов, может зависеть от критериев результативности, например, количество студентов или выпускников, либо давать вузам разный уровень свободы принятия решений. Это смешение об-

ществующих и частных фондов представляет собой разброс от целиком частных до целиком общественных. Если и должны быть частные доходы, то они могут поступать от студентов в форме платы за обучение и/или от рыночной деятельности. Должно быть ясно, какая структура может перенаправлять ресурсы или изменять, или прекращать программы либо менять учебное заведение.

ДРУГИЕ МОДЕЛИ

ИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ

Существуют четыре основных цели многовариантной вузовской системы: децентрализовать, скоординировать и интегрировать вузы, создать «буфер» между учебными заведениями и министерским или законодательным контролем, обеспечить общественную ориентацию и ответственность. Эту важную функцию буфера может выполнить общественный орган попечителей или руководителей с ограниченными или широкими полномочиями. Существуют разные формы региональной координации: от системы с флагманским учебным заведением и его филиалами, которые управляются региональной властью, до свободной ассоциации независимых учебных заведений, руководство которой осуществляет только функции координации политики, их предоставляют ему учебные заведения. Обычно, руководящие и исполнительные органы системы имеют широкие полномочия, но они не распространяются вверх, например, на уровень налогообложения или общих доходов, или вниз до уровня внутренней жизни учебного заведения — бюджет, персонал и т. д. Учебные заведения могут быть организованы комплексно, т. е., все в данном регионе, или как сектор либо административная единица регионального подчинения. Международный опыт дает несколько примеров пропорционального распределения функций между уровнями власти.

Соединенные Штаты Америки

В американской модели федеральное правительство имеет очень ограниченную власть. Оно определяет общую доступность и отсутствие дискриминации в образовании, обеспечивает некоторую финансовую помощь и поддержку основным исследованиям и исследованиям, имеющим национальное значение, собирает и распространяет данные/информацию и требует, чтобы выполнялись такие функции как аттестация, но само не осуществляет их. Главная ответственность за высшее образование на региональном уровне у штата. Он определяет широкую роль общедоступного/государственного

образования, в некоторых случаях обеспечивает поддержку и финансирование, определяет критерии, дополняет федеральную финансовую помощь, проводит ревизию финансовой отчетности и обеспечивает широкую интеграцию расходов, поддерживает сектор частного образования.

В штате Нью-Йорк есть общедоступная много-кампусная (кампус=университетский городок) система, ее администрация служит буфером между вузами и внешними силами, включая законодательную власть штата. Это руководство назначает президента университета (ректора), организует обучение, проводит аудит, утверждает новые программы и определяет широкую политику заведений. Каждое заведение индивидуально внутри системы штата отвечает за все аспекты руководства учебным заведением, поэтому имеет значительную гибкость в координациях много-кампусной административной системы.

Канада

Сильный регионализм чрезвычайно хорошо проявил себя в канадской системе и скорее поддержал, чем отрицательно сказался на автономии учебного заведения. Нежелание сфокусировать внимание на регион, существующее в настоящий момент в России, надо пересмотреть и из-за положительного момента — система работает хорошо — и из-за отрицательного — это существующая российская среда с расстроенными финансами и меняющейся властью, которая будет и в ближайшем будущем.

Канада — федеральное государство, конституционная монархия с различными культурами и языками. Все университеты получают государственную поддержку, кроме некоторых религиозных колледжей. Уровень образования очень высокий — 46% населения в возрасте 25-65 лет получили высшее образование, что благоприятно отличается от, в среднем, 20% уровня образования ОЭСР (Организация Экономического Сотрудничества и Развития).

У федерального правительства очень ограниченная власть. Оно отвечает за фискальные трансферты, научные гранты, поддержку студентов, коренных народностей и военный персонал. Примерно 50% ресурсов на образование идет от федерального правительства в виде единовременных целевых грантов для провинций, но контроль и размещение ресурсов остается за провинциями. Вопросы исследовательской работы, в общем, также определяются федеральными советами.

Правительство провинции осуществляет

конституционную власть в получении образования, наделяет властью учебные заведения, определяет руководящие структуры, обеспечивает финансовую и оперативную поддержку и помощь студентам, утверждает программы и вводит ограничения в оплату за обучение. Оно определяет формулы распределения ресурсов между университетами, устанавливает степени и обеспечивает всеобщую отчетность. Вузы определяют роль учебных заведений, разрабатывают программы, присваивают степени, принимают корпоративные и академические решения и следят за качеством. Каждый университет имеет правление внешних членов/наблюдателей, которое осуществляет надзор за финансами, управляет имуществом и людскими ресурсами, отвечает за правовые вопросы и является непрекаемым авторитетом. Такое правление также имеет внутренний совет, члены которого принимают программные и академические решения, определяют требования при приеме и выпуске и отвечают за связи между учебными заведениями.

Европейский Союз (ЕС)

Сегодня ряд проблем ЕС способствует интеграции разных национальных систем высшего образования. Одним из внешних факторов является давление правительства к кооперации, от части, чтобы стимулировать межнациональную региональную интеграцию с целью способствовать региональному или европейскому, а не национальному самосознанию.

Больше не существует бесконтрольных и неограниченных ресурсов высшего образования, и эта перемена привела к появлению эффекта масштаба (проявляется в снижении долговременных средних издержек производства на единицу продукции) при обеспечении обучающихся, административных и других услуг, к объединению маленьких учебных заведений или их поглощению большими заведениями и т. п. Стремление сделать больше, но меньшими средствами за последние 20 лет привело к более эффективному размещению ограниченных ресурсов высшего образования.

Рыночные силы также вынуждают к координации. Это прозрачность региональных рынков труда, т. е. универсальность дипломов, соглашения по кредитным трансфертам, ясность программных структур и акцент на постоянное обучение. Научные исследования так дороги, что эффект масштаба приобретает особое значение, хотя он может быть национальным или наднациональным в некоторых областях.

РЕЗЮМЕ

Импульс к межинститутской кооперации может быть поддержан или направлен правительством, может развиваться в соответствии с рыночными или региональными интересами, или может возникнуть из собственной оценки учебными заведениями потенциала экономии, обусловленной ростом масштаба производства (эффект масштаба) и рыночного подхода. Кооперация может быть следствием заинтересованных стратегических союзов внутри или между регионами, чтобы использовать преимущества рынка. Зрелые государственные системы часто характеризуются регламентирующей схемой, определяющей роль учебных заведений, иерархию и взаимоотношения с регламентирующей суперструктурой, например, много-кампусная система.

При этой модели решения свободно принимаются вузом. Степень кооперации определяется количеством партнеров, а также видами совместной деятельности. Сотрудничество может быть в широком спектре, от двухсторонней кооперации в одном виде деятельности до многостороннего сотрудничества в разной деятельности. Чем сложнее система кооперации, тем выше возможность для нестабильности. Вертикальная интеграция — естественное следствие либо двухсторонней кооперации в разной деятельности, либо многосторонней кооперации, сконцентрированной на одну сферу. При дальнейшем усложнении есть тенденция возникновения иерархии. Точно также координация может происходить на многих уровнях.

На *политическом* уровне это может вызвать развитие правовых механизмов, общую политику в различных областях, углубить политическую вовлеченность региональных участников, появление способов решения конфликтов и/или эффективной способности к планированию. *Управленческая* координация может вызвать общее стремление административной инфраструктуры поддержать экспансию юрисдикции и дополнительные задачи по сбору данных, комитетам и ресурсам. *Профессиональная* координация повлечет создание механизмов формализованной академической кооперации через границы учебного заведения. *Рыночная* координация даст общие подходы к использованию региональных рыночных возможностей. И, наконец, культурная конвергенция повлечет за собой постепенную эволюцию общих убеждений и норм поведения среди учебных заведений, которые должны найти общее, используя различные подходы, например, рыночный против коллегияльного, коллегияльный против бюрократического.

тического, демократический против управленческого, технический против гуманитарного или ориентированный на студента против ориентированного на учителя. Конфигурация многокампусной системы может быть важным фактором в эволюционной конвергенции.

II. ПОЛОЖЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ КООПЕРАЦИИ В РОССИИ СЕГОДНЯ

Федеральное Министерство общего и профессионального образования РФ за установление и сохранение стандартов образования, определение общих направлений деятельности и обеспечение финансирования. На бумаге 90% бюджета обычного государственного университета ассигнуется федеральным казначейством. Фактически, только 60% реально выделяет Москва. Этой суммы хватает только на зарплату и стипендии, нет средств на содержание здания, накладные расходы, ремонт, оборудование, административное и академическое обеспечение, на исследования и другие затраты. Экономика в кризисе, и российские участники надеются, что подъем в экономике изменит ситуацию к лучшему и для вузов и для студентов. Однако ясно, что стоимость обучения уже не может больше быть только заботой федерального правительства, даже если и рост стоимости обучения весьма большой вопрос особенно для студентов и их семей.

С точки зрения правительства и региональных властей законодательство на федеральном уровне более или менее удовлетворительное, узкое место где-то в другом месте. Плохо развиты исполнительные механизмы, особенно на региональном уровне, и кооперация между разными уровнями. Есть необходимость в координации и кооперации не только на уровне 89 субъектов федерации (областей и др.), но и на уровне более крупных экономических регионов (Северо-западный, Центральный, Волжский, Черноземный и т. д.). Мало функционального разделения труда и ответственности в сфере высшего образования, которые главным образом являются следствием непредсказуемой, ненадежной и иногда просто несуществующей налогово-бюджетной системы. Другое следствие бюджетной системы — взаимное недоверие. Аккредитацию учебных заведений, в настоящем федеральная забота, нужно усилить, и она не должна зависеть от министерства.

Сегодня *центральным государственным университетам* все труднее дать определение термина «флагманское учебное заведение». Нет формальной иерархии между вузами и критериев для определения флагмана, только разность

восприятия и ранга внешним миром. В каком-то смысле ведущие учебные заведения определяются таким образом. Они сталкиваются с рядом общих проблем.

Соревнование за ресурсы, студентов и т. п. — упорное, но не структурированное, не имеет правил или определенных рамок. Критически не хватает управленцев на всех уровнях. Отсутствие прозрачности в принятии решений вызывает протекционизм на всех уровнях. Самым главным препятствием для здорового планирования и финансирования высшего образования является налоговая и правовая структура — порочные мотивы многих существующих инструкций, с частично совпадающими сферами полномочий, непонятные законы и слабое или полное отсутствие претворения в жизнь тех позитивных, что все-таки существуют. Кроме того, конституционное требование бесплатного и общедоступного высшего образования является огромным препятствием для вузов иметь возможность стабилизировать финансы и планировать свое будущее, как практически, так и социо-политически.

К позитиву можно отнести большую автономность вуза во внутренних делах и, как следствие, рост новаторства и инициативности факультета и менеджеров, побуждение к действиям в соревновательной среде, новую позитивную интеграцию российских вузов в международное академическое сообщество и диверсификацию учебных заведений узкого профиля в заведения широкого профиля. Хорошо работает недавно внедренная американская модель многоуровневой системы степеней (бакалавр, магистр, доктор философии). Нестабильная среда также вынуждает вузы улучшать финансовое управление и системы бюджетного планирования.

Меньшие и/или специализированные вузы имели обычно другую перспективу, чем их более крупные региональные собратья. Обычно есть какая-то гарантия, если у региона есть автономная власть, но небольшие и узкопрофильные учебные заведения больше подвержены региональным экономическим и политическим колебаниям и более уязвимы там, где региональная власть недостаточно прочна. Специализированные учебные заведения чаще принадлежат отраслевому министерству, а не к Министерству общего и профессионального образования или даже к министерству федерального, а не регионального уровня, что создает дополнительную неразбериху. До сих пор эти заведения работали в политическом вакууме многочисленных разговоров и малого продвижения вперед. Отчасти из-за того, что дискуссии о региональной

интеграции отнимают много времени и средств, небольшие вузы не могут принимать участие в них в полном объеме, и только флагманские вузы могут следовать этим курсом. Однако координация с целью избежать дублирования услуг в интересах каждого.

В свете всего сказанного специализированные учебные заведения боятся финансовых затруднений, так как федеральные источники уменьшаются, а региональные не могут возрастать соразмерно. Тем не менее, в существующем вакууме власти и заинтересованности специализированные учебные заведения быстро меняются, вводя новые программы, усиливая существующие и расширяя поиск ресурсов.

Происходящий процесс интеграции специализированных учебных заведений в университеты иногда болезненно воспринимается учебными заведениями. Этот процесс может либо поднять учебное заведение до уровня университета, либо, при слабом руководстве, снизить уровень университетской подготовки. Хотя нет явного подталкивания к интеграции сверху, специализированные учебные заведения настороженно наблюдают за рыночной тенденцией слияния с более крупными заведениями. Беспокойство есть и о потере специализации, как, например, при поглощении педагогических заведений более крупными вузами. Существует также обеспокоенность, что некоторые оппортунистические и слабо прикрытые слияния создают и будут создавать не серьезные университеты, а странные искусственные заведения. И, наконец, есть озабоченность, что недостаточны предварительные взаимные консультации о расходах и доходах. Специализированные учебные заведения предпочитают поддерживать сотрудничество, которое не предполагает интеграции, например, максимальную международную кооперацию и контакты.

III. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ НА РЕГИОНАЛЬНЫЙ РЫНОК, КЛИЕНТЫ И УЧАСТНИКИ

Университет с духом предпринимательства не только хорошо адаптируется и реагирует на ситуацию, но и активно реагирует на внешние стимулы. Регионально ориентированный предпринимательский университет может развиваться или быть развит благодаря многим факторам. Среди них изменяющаяся демография, финансовые проблемы, рост потребительства, требования предприятий к региональным центрам обучения, региональное экономическое обновление, новое отношение к университету как к сфере услуг и/или меняющаяся философия пра-

вительства и меняющиеся приоритеты в высшем образовании.

Развитие концептуальной схемы перехода требует взглянуть на университет в более широком контексте вложений и результатов его деятельности. Вложения предполагают людей, деньги, условия и оборудование и задачи учебного заведения (заявление о намерениях). В самом университете университетская культура, персонал и механизмы человеческих ресурсов, структура и процедуры, определяемые руководством заведения и внешней средой, все это формирует процесс трансформации вложений в результаты или влияния, а именно: соревновательные академические программы, научные исследования, продолжающееся образование, жертвования бывших выпускников, международные программы, благоприятные условия, обмен технологиями и так далее.

Типы региональных участников

В региональном диалоге с университетом могут быть различные заинтересованные лица, принимающие долевое участие (держатели долей). В западной и восточной Европе обычно это городские или региональные власти, торговая палата и/или ассоциация работодателей и другие вузы. В меньшей степени принимают участие лица, отвечающие за региональное развитие, профсоюзы, НИИ, культурные учреждения, общеобразовательные школы, неправительственные организации и частный сектор (включая банки).

Региональная типология и последствия для университета

Университет может влиять на регион в четырех широких аспектах. Во-первых, его наличие может повысить занятость в регионе или даже вызвать миграцию в регион. Во-вторых, он будет способствовать экономическому развитию путем обмена технологиями или нетехнической поддержкой (например, правовая экспертиза), участвовать в развитии технопарков, обеспечивать внутренние инвестиции в обучение и научно-исследовательские услуги, обеспечивать профессиональное обучение и образование, даже способствовать туризму.

В-третьих, университет может оказать позитивное влияние на качество создаваемой среды, на планирование землепользования, рынок частного жилья и даже на городскую регенерацию, так как возрастет стоимость недвижимости. И, наконец, он может иметь огромное влияние на социальную и общественную среду. Его библиотеки, спортивные сооружения, проводимые лек-

ции и т. п. Будут открыты для публики и обеспечат активную жизнь и участие общественности. Он может предложить свое сообщество и постоянное обучение, расширить приток студентов и таким образом укрепить свои связи с регионом.

Стратегия управления

Природа данного региона — один из факторов, влияющий на стратегию управления. Другие внешние влияния это — имидж университета и надежды, возлагаемые на него извне, сила и слабость конкурирующих учебных заведений, а также тенденции, возможности и опасности на рынке. К внутренним факторам относятся намерения университета, традиции и имидж; определенные сильные и слабые моменты в ключевых областях руководства — программы, финансы и персонал; эффективность руководства. Так как традиционный университет ищет пути к региональной ориентации в его задачу входят и региональные нужды, и традиционные элементы высшего образования. К зарождающимся элементам нового регионального учебного заведения, очевидным и неявно выраженным, относятся исчерпывающие знания по предмету, предоставление всевозможных услуг, стремление скорее к массовому, чем элитному образованию, все более интернациональная ориентация, включение понятия постоянного обучения, кооперация между организациями и желание быть катализатором экономического и/или предпринимательского развития. Все эти элементы представляют большую сложность для управления при воплощении идей в практику.

Организационные характеристики

Новые региональные университеты вырабатывают новую организационную культуру. Необходимы дифференцированные организационные структуры, пересекающиеся в сфере основных научных исследований, исследований и развития, традиционных университетских программ и постоянного обучения., например. Каждая такая структура предъявляет различные требования к персоналу и отвечает на запросы различных групп клиентов, у которых разные требования к временным рамкам, стилю, разные виды на будущее, установившуюся практику, предсказуемость и так далее. Главные университетские отделения продолжают обучать основным дисциплинам, и они часто остаются негибкими и медленнее реагируют на новые инициативы. Инновационные программы различной организационной формы могут существовать внутри, параллельно или отдельно от главных отделений.

В большей степени, чем раньше, новый уни-

верситет действует как холдинговая компания для децентрализованных диспаратных операций. Бюджетные функции могут быть децентрализованы, при этом руководителям программы требуется действовать как менеджерам, кроме тех случаев, когда широкий политический консенсус вызывает необходимость центральной управленческой власти. Результатом этого является меньшая коллегиальность в принятии решений и больше места для быстрых действий исполнителей. Существуют как формальные механизмы взаимодействия с новыми клиентами, так и формальные и неформальные формы кооперации между учебными заведениями. Эта новая картина — довольно сложная и беспорядочная, но она начала формироваться и, вероятно, уже необратима.

Практика управления и персонал

Возникновение нового регионального вуза имеет значение и для политики персонала и управленческих структур. Вузы должны пересмотреть требования к квалификации в условиях предпринимательства и определить, в чем есть недостатки. Может возникнуть необходимость в специализированном персонале и/или персонале, который может работать в междисциплинарной среде, а также необходимость в стимулах, наградах и признании. Надо определить требования к управлению и руководству на среднем уровне и использовать их на практике. Структура побудительных стимулов должна быть гибкой в отношении к содержанию работы, рабочему времени, вознаграждению за риск, мобильности и безопасности работы и т. п.

Новая культура и качество систем контроля должны отличаться от традиционных. В традиционном университете принятие решений обычно медленное, коллективное, с обязательным консенсусом. Университетская культура будущего скорее всего будет характеризоваться прямым решением проблем, стратегическим мышлением и выбором приоритетов, отчетностью, руководством, ориентированным на развитие, экспериментаторством и постоянным поиском нового и совершенного.

Развитие регионального партнерства

Развитие регионального партнерства часто затруднено медленной эволюцией ранее перечисленных характеристик. Диалог между учебными заведениями часто не в полной мере имеет стратегический характер. Учебные заведения могут иметь разные цели и временные рамки, может быть слабой информированность и общение, а иерархия региональной поддержки не-

адекватной или слабой. Национальная политика, касающаяся в частности, учебных программ, кредитных трансфертов, контрактной работы и т. п., может сдерживать творчество, для которого есть условия в регионе.

Сами учебные заведения могут иметь строго регламентированный персонал или финансовую политику, медленные процессы принятия решений и внутренне сопротивление переменам. И, наконец, подходящие держатели долей могут быть исключены из процесса принятия решений.

Это можно решить политическими и управленческими действиями по улучшению стратегического управления. Такая программа действий должна не только предусматривать генеральные направления и приоритеты, но также быть чуткой в определении, нахождении и устранении помех.

Эффективные интерфейсные организации

Взаимодействие с региональными партнерами может быть под влиянием различных факторов. Холдинговые компании, совещательные или координационные советы могут действовать, как флагманские структуры, либо большие престижные проекты могут обеспечить необходимую открытость. Может существовать перекрестное представительство управленческих или интерфейсных организаций для инкубаторов, научных парков, деловых парков, совместных компаний и т. п. Университеты могут общаться друг с другом или с другими организациями. Какой бы не была эта интерфейсная структура, она будет обособлена от традиционной университетской структуры, будет иметь специальное финансирование, управляться совместно, будет характеризоваться плюрализмом и софистикой и фокусироваться на решении реальных задач.

Выводы для правительственной политики

Чтобы университеты могли адаптироваться к давлению и проявить свою склонность к предпринимательству, как минимум, необходимо желание правительства ликвидировать бюрократические барьеры — персонал, налоги, законодательство, финансы и другое — на пути этого процесса. В идеале руководящие министерства будут координировать подходы и будут активны на ключевых направлениях образовательной политики, таких как посреднические отношения между вузами, потенциальными клиентами и источниками финансирования; гармонизирующая политика, которая способствует интеграции. Это может способствовать созданию фондов развития для специальных инициатив, например, финансирование ЕС, бизнес или научных парков

или информационных технологий.

IV. РАЗВИТИЕ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ

Программа реформ Министерства

Образования: следующие несколько лет

Не предлагается переносить основное руководство и финансирование вузов в регионы, за исключением некоторых совместно финансируемых исследовательских программ на федеральном/областном уровне. Однако доля федерального бюджета в общих расходах на высшее образование будет продолжать уменьшаться в следующие годы. Поэтому сейчас рассматривается система нормативного финансирования, т. е. финансирование на каждого студента — так, чтобы «деньги следовали за студентом». Необходимость дифференцировать нормы по регионам и другие факторы, как например варьирование стоимости обучения подразумевают, что нормы становятся почти индивидуализированными, и поэтому неудачными. Вдобавок, предлагаемые нормы даже близко не покрывают истинные расходы.

Платное образование принимает на сегодняшний день две формы — контингент платных студентов, получающих традиционные образовательные услуги, и платное образование, отделенное от традиционных программ. Внебюджетные доходы также зарабатываются при помощи программ обучения иностранных студентов, коммерческого менеджмента собственности вузов, взимание платы за социальные услуги (общегития и т. д.), а также путем увеличения количества платных студентов, получающих традиционные образовательные услуги. (Существует легальный ограничитель количества платных студентов в процентах от количества студентов, получающих поддержку федерального правительства. Эта верхняя граница практически не соблюдается, но все-таки она существует. Этот ограничитель является наказанием де факто только для государственных вузов; а поскольку частные вузы не получают правительственного финансирования, они и не имеют дела с таким ограничением на количество платных студентов). Министерство предвидит увеличение количества судебных дел по поводу использования государственной (университетской) собственности для деятельности по извлечению доходов. Необходимо прояснить, какие виды деятельности санкционируются правовой системой.

Основная сфера беспокойства — социальная защита студентов и преподавательского состава. Существуют предложения по предоставлению студентам кредита на образование (образовательное «страхование») и т. д., но коммер-

ческая банковская система не заинтересована в предоставлении долгосрочных кредитов студентам без обеспечения.

Существует колоссальная необходимость в повышении квалификации и переобучении, но почти нет на это средств. Есть несколько предложений по передаче управления и менеджмента учебных заведений более низкого уровня (специальное среднее и предвузовское образование) в руки региональных и муниципальных властей, но этим предложениям оказывается сопротивление со стороны областей, у которых нет возможности обеспечить средства на это. Одна из проблем — несоответствие между количеством обучаемых и нуждой в специалистах по регионам, т. к. многие учебные заведения принадлежат отраслевым министерствам и обучают для общенационального рынка, а не регионально-го, и поэтому не благоразумно передавать их в ведение региона.

Очень важно, чтобы юридическим и физическим лицам, а не только правительственным учреждениям, было разрешено быть учредителями вузов (принцип многоучредительства) с тем, чтобы неправительственные учредители могли стать держателями доли в высшем образовании. Однако, остается вопрос об уровне влияния, которое внешние учредители могут или должны иметь на принятие академических решений, и должны ли внешние учредители быть ограничены каким-либо образом. В сущности, критика «маркетинга» (входа в рыночные отношения) высшего образования привела к мораторию на многоучредительство вузов, т. е. кого-либо еще кроме традиционного учредителя — Министерства.

Существуют огромные проблемы с правовым статусом права собственности на вузы. В Татарстане, например, вузы должны были быть переданы в ведение республики, но без средств на их поддержку и без ясности по вопросу распоряжения федеральной собственностью. Регионы/вузы хотят обладать властью в принятии решений по правовым аспектам оплаты услуг и собственности.

Что думает Запад по поводу министерской программы реформ

В России сейчас существуют общие условия для освобождения системы, поощрения экспериментирования и новшеств, и для продвижения к рыночным механизмам. Однако же остаются несообразности во время этого переходного периода. Существуют также пробелы в политике проведения реформ, которые могут в дальнейшем создать напряжение. Должны быть приняты за-

коны, и внедрены методики для того, чтобы облегчить процесс завершения программ, переасигнования средств и успешно пережить этап изменений в системе приоритетов. Существует очень мало орудий обеспечения эффективности системы. Остаются неадекватно разработанными вопросы конкретной роли регионов, роли непрерывного образования и жизнеспособной программы увеличения охвата населения высшим образованием. Особой проблемой является юридическая неразбериха перекрывающих друг друга сфер министерского контроля и других уровней власти (федеральной, региональной/республиканской и муниципальной). Больше внимания должно уделяться контролю за качеством. Отсутствует обстановка взаимного доверия, и ее необходимо развивать.

Региональная кооперация и координация

Передача ответственности за профессиональное образование регионам — это желанное развитие событий, но может появиться дополнительное правовое осложнение на муниципальном уровне по поводу местной нужды в обучаемых кадрах. Хотя на данный момент не существует планов по передаче контроля за университетами с федерального уровня, возможности экспериментировать с различными специфическими подходами к проблеме, которыми обладают регионы, позволяют проявить творчество и новаторство. Некоторые регионы, вероятно, захотят рассмотреть возможность развития многокампусовой системы вузов, организованной на федеративных началах, смежной/пограничной с регионами, но отделенную от регионального правительства и отчитывающуюся перед федеральным министерством.

Нормативное финансирование

Нормативное финансирование, или принцип «деньги следуют за студентом», это позитивное усовершенствование, поскольку оно сокращает необходимость торговаться за фонды и делает процесс ассигнования более прозрачным и справедливым. Однако формулы должны быть взвешены в соответствии с уровнем и программами обучения, предметом и типом студентов. Эти решения должны быть скорее объективными, чем результатом чьих-либо просьб об особом подходе. В особенности неясно, как исходные данные по другим министерствам будут включаться в норму, например, обучение врача стоит больше, чем обучение учителя, и соответствующие министерства будут предпринимать попытки установить свои нормы.

Остаются также процедурные вопросы. Как

будут выдаваться деньги — непосредственно от федерального правительства в виде единовременного гранта? Кому — региону, или учебному заведению? Как и в соответствии с какими критериями общая сумма гранта будет далее разделена? Будут ли на региональном уровне возможности обеспечить дополнительные средства из собственных налоговых поступлений?

Эффективность системы

Остаются вопросы по эффективности системы высшего образования. Беспокоит то, что и преподавательскому составу и студентам мешает слишком большое количество часов запартий. В особенности, соотношение студентов и преподавателей — 8 к 1 — очень низкое по международным стандартам, где нормой является 20 к 1. Такая неэффективность обходится исключительно дорого в обстановке ужасной финансовой напряженности, особенно в свете необходимости увеличения охвата населения высшим образованием. Курсы и процессы обучения можно рационализировать, и увеличить их продуктивность и эффективность. Меньшее число часов занятий должно сопровождаться увеличением продуктивности образования, расширением самостоятельного учения, и более активным их стимулированием. В какой-то степени эффективность может быть достигнута путем разделения/распределения услуг.

Поддержка студентам

Предложения по увеличению поддержки, оказываемой студентам, приветствуются, но нет указаний на то, каким образом будет удовлетворяться увеличивающаяся нужда в средствах. Если внедрять систему помощи студентам с проверкой нуждаемости, то необходимо разработать надежную систему оценки нуждаемости. Рекомендуются, чтобы проводились обзоры информации об альтернативных схемах помощи студентам, опубликованных Мировым банком.

Инициативы по профессиональному развитию

В условиях сегодняшнего рынка с его быстро изменяющимся спросом, слишком узкоспецифичное образование — не лучший способ подготовки к рынку труда. Скорее, студентов следует готовить к непрерывному, продолжающемуся всю жизнь обучению, и могут рассматриваться альтернативные структуры, такие, как вечернее обучение, продолжающееся профессиональное развитие, кооперативное и профессионально-техническое обучение. В общем и целом, планирование рабочей силы оказалось не-

эффективным инструментом для достижения оптимального обеспечения высшего образования в рыночной экономике. Выбор студентов и гибкость оказались более подходящими механизмами.

Расширение негосударственных источников дохода

Это усовершенствование позитивно не только с финансовой точки зрения, но и потому, что оно привносит в высшее образование внешние научные исследования, образование, персонал, инфраструктуры и другие ресурсы. В дополнение к предлагаемой программе можно также рассмотреть доходы от исследований, службы развития и консультационных услуг. Важно, чтобы были устранены налоговые препоны для вложений в исследовательскую деятельность, развитие и образование. Вузы также должны быть свободны в своем выборе по вложению избытков в академическую деятельность.

Качество менеджмента

Очень остро стоит вопрос качества менеджмента на всех уровнях. В государственном секторе, как на уровне федерального и региональных правительств, так и в зарождающихся многокампусовых системах, ощущается острая нужда в этом плане. Особо остро эта нужда ощущается в сферах стратегического менеджмента учебных заведений, развития предприятий и академического менеджмента.

V. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НА БУДУЩЕЕ

Участниками из РФ было достигнуто соглашение в общем и целом по широкому распределению прав и обязанностей между уровнями власти. Специфические планы региональной интеграции различались по всем трем областям.

Общая картина

Миссия университета решается, как она и должна решаться, на федеральном уровне, однако точки зрения на роль федеральных властей в одобрении и рассмотрении программ и политик разошлись. Учебное заведение не обязано ждать одобрения от области или центра, но федеральное и областное давление, которое все равно будет существовать, должно быть адаптировано к региональным и национальным нуждам. Отдельным вузам нужно будет продолжать культивировать хорошие взаимоотношения с федеральным правительством.

Необходимость предоставлять услуги студентам (общежития, кафетерии) по заниженной цене — это огромная утечка ресурсов вузов, при-

чем в других странах стоимость этого все больше и больше перекладывается на студентов.

Контроль за качеством должен быть распределен между федеральными, региональными и вузовскими властями. Центральное правительство должно иметь возможность рассматривать и санкционировать новые программы контроля за качеством, следить за избежанием дублирования, и оно должно иметь окончательную ответственность за лицензирование новых программ. Область и центр могут также инициировать и даже затребовать новые программы. Однако, вузы должны иметь возможность отказаться от создания новой программы, если он не в состоянии обеспечить ее персоналом, или как-либо иначе не может ее обеспечить.

Был достигнут консенсус в отношении того, что Министерство общего и профессионального образования должно продолжать играть ведущую роль в разработке общих контуров образовательной политики в целом, включая национальные стандарты. Действительно, был сочтен необходимым основным уровнем единообразия и национальных стандартов в географически разбросанной стране, где много народов, много культур и много религий. Однако западные участники говорили, исходя из своего опыта, что единообразие и настойчивость в измерении качества — орудие обоюдоострое в том плане, что регуляция, необходимая для обеспечения национальной согласованности сама по себе мало чего стоит, и даже может оказаться невыгодной из-за дополнительной стоимости контроля.

Был достигнут консенсус в отношении того, что федеральное правительство должно играть роль в предоставлении общих руководящих линий о доступе к высшему образованию. В настоящее время и в обозримом будущем существует политика минимального доступа — 170 человек на 10000 человек населения. В пределах этой общей контрольной цифры регионы должны иметь возможность устанавливать количество студентов с учетом нужд рынка труда. Вузы должны выполнять эти указания насколько позволяют его возможности. Все сошлись на том, что проекции рынка труда, создаваемые центром и областью, могут помочь определить общее распределение по основным отраслям (несмотря на единодушное мнение запада, что такие прогнозы почти всегда не точны).

Вузы предполагают, что федеральное правительство будет продолжать, в определенной степени и в обозримом будущем, спускать вузам, находящимся на государственном обеспечении, определенное количество студентов. В зависимос-

ти от того, какой уровень власти спускает вузам цифры по оказанию услуг, этот уровень и должен отвечать за финансирование этих услуг. Однако, поскольку высшее образование останется прежде всего ответственностью федерального правительства, большая часть средств останется федеральной. Все пришли к общему мнению, что не будет установлен определенный процент финансирования, и даже не будет определен какой-то единовременный грант, но это будет решаться в процессе переговоров сторон (уровней).

Среди толп людей, у которых у всех есть диплом об окончании средней школы, вузы смогут решить, кого из них принять, на основе вступительных экзаменов. Однако Министерство разрабатывает систему национальных тестов об окончании средней школы.

Зарплата преподавательского состава не должна быть меньше федерально установленного минимума, область должна также вносить сколько сможет, а у ректора должно быть право устанавливать зарплату выше, по необходимости.

Среди неудовлетворенных нужд системы — обучение профессиональных менеджеров для сферы высшего образования, изучение структуры вознаграждения за труд в университетах, а также управление и прогнозирование того, где и с какими последствиями будет изменяться социально-культурная среда. Не совсем еще ясно, как наилучшим образом могут быть предприняты эти шаги — путем централизации или, наоборот, децентрализации мощностей в пределах университета, усовершенствованием эксплуатации рынка, сертификацией патентов, развитием искусства менеджмента. Также стоит острая нужда в спекулятивном капитале.

Ряд факторов может в следующие пять лет стимулировать интеграцию. Во-первых, продолжающийся острый недостаток фондов может вынудить учебные заведения к поиску возможностей слияния с целью снизить цены и увеличить эффективность ассигнования средств. Однако финансовый дефицит может привести к взрыву социальных беспорядков, так как есть предел тому, сколько преподавательский состав может продолжать учить, не получая зарплаты. Во-вторых, проблемы недостатка средств тесно связаны с юридической неразберихой. Более четкое определение региональных приоритетов поможет всем заведениям. Третий фактор — изменяющийся культурный менталитет. При советской власти все ресурсы были ориентированы на военно-промышленный комплекс, но сейчас преподаватели постепенно находят применение своим возможностям в интеграции междисциплинарных отраслей науки.